

AGRICULTURA

O financiamento da safra 1994/95*

*Álvaro Antonio Garcia***

Introdução

No dia 11 de agosto passado, o Governo anunciou o plano para a safra 1994/95 em meio a um outro, o Plano Real, este sendo desenvolvido com o intuito de eliminar o processo inflacionário que há mais de década corrói a economia brasileira e impede um crescimento sustentado. É claro que todos os planos voltados para o setor agrícola devem — ou deveriam — estar conectados a um projeto mais amplo, o da política econômica como um todo. Entretanto o Plano de Safra 1994/95, assume uma característica especial: ele foi criado, como já dissemos, em meio a um Plano de Estabilização, através do qual — e mais do que nunca, dada a proximidade das eleições — as autoridades governamentais colocam em jogo sua credibilidade perante a sociedade brasileira. Nesse sentido ele foi pensado e assim deve ser entendido.

A dificuldade de sua elaboração — que resultou inclusive em sucessivos adiamentos de sua divulgação — girou em torno de uma questão crucial: quem vai financiar a agricultura e a que custo?

Recordemos que o modelo de financiamento ao setor agrícola desenvolvido no final dos anos 60 desmoronou a partir dos anos 80. E não foi substituído, à altura, por nenhum outro. De lá para cá, desenvolveram-se formas híbridas, com os sucessivos governos ora protegendo um pouco mais a agricultura, ora a deixando submetida às forças de mercado. Nessa perspectiva, o Plano de Safra atual, em tese, representa um retorno à política agrícola subsidiada nos moldes da verificada até 1984, ainda que numa escala muito menor. Mas nem isso pode ser afirmado com convicção, uma vez que, dada a resistência de alguns agentes financeiros, nada garante que os recursos advirão no volume, nas condições e nos prazos previamente estabelecidos.

Neste texto, pretendemos colaborar para o esclarecimento de alguns pontos relativos ao financiamento da agricultura, à luz do Plano de Safra 1994/95. Assim, após a exposição das principais medidas contidas no Plano, trataremos, de forma sucinta, do desenvolvimento e da crise do sistema oficial de crédito, bem como das fontes alternativas de financiamento e de sua possibilidade atual de carrear recursos para o setor agrícola. No tópico seguinte, discutiremos, a partir da evolução dos preços

* Este texto foi construído com informações disponíveis até 14.09.94. O autor agradece a colaboração dos colegas da FEE/NEA. Exime-os, todavia, de qualquer responsabilidade pelas idéias expostas ao longo do artigo.

** Técnico da FEE e Professor da Unisinos.

agrícolas, a capacidade de autofinanciamento de segmentos da agricultura nacional. No item final, pretendemos mostrar como foi compatibilizado o Plano Real com o Plano de Safra 1994/95 e em que medida este último trará — ou não — o recrudescimento dos subsídios na política agrícola.

1- As principais medidas do Plano de Safra 1994/95

O Plano de Safra 1994/95 foi anunciado após meses de negociações, que envolveram, além dos técnicos do Ministério da Agricultura, a equipe econômica do Ministério da Fazenda — responsável pela elaboração e pela execução do Plano Real —, a bancada ruralista do Congresso Nacional, as lideranças de diversas entidades ligadas direta ou indiretamente ao setor rural e representantes de bancos oficiais e privados. As principais medidas anunciadas — com o intuito de elevar a produção de grãos dos atuais 75 milhões de toneladas para 82 milhões de toneladas — foram as seguintes:

- a) o total do volume de crédito a ser alocado na agricultura para a safra 1994/95 será de US\$ 5,65 bilhões;¹
- b) os miniprodutores pagarão juros de 6% ao ano; os pequenos produtores pagarão os mesmos 6% de juros ao ano acrescidos de 50% da Taxa Referencial (TR), o indexador que corrige mensalmente os depósitos em poupança; já para os médios e os grandes produtores, o custo financeiro dos empréstimos será a TR integral mais 11% de juros ao ano. Para os produtores de cana-de-açúcar, a taxa será de 11,5% a.a. mais a TR;
- c) foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape), cujo objetivo é o de beneficiar miniprodutores que não têm acesso à política agrícola. Para tanto, deverão ser liberados US\$ 615,5 milhões para o custeio e a comercialização da safra. Para se beneficiarem do Programa, os produtores devem ter uma área total de até quatro módulos fiscais, no mínimo 80% da renda familiar deve provir da agricultura, não devem utilizar mão-de-obra permanente e também não serem beneficiários de contratos de crédito junto aos fundos constitucionais ou ao Programa de Crédito Especial da Reforma Agrária (Procera). O custo financeiro para o miniprodutor abrangido por esse programa será de 4% de juros ao ano, sem TR. O Governo calcula que 200 mil famílias poderão ser beneficiadas em todo o País;
- d) foram mantidos nos mesmos valores os preços mínimos do arroz, do feijão, da mandioca e do milho. A soja foi reintroduzida na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), e seu preço de aquisição pelo Governo deverá variar de US\$ 8,50 a saca de 60 quilos no Sul e no Sudeste a US\$ 7,32 no Centro-Oeste. O

¹ Para facilitar a comparação das informações, vamos expressar, ao longo deste texto, todos os valores monetários em dólares. No caso do Plano de Safra 1994/95, os valores foram divulgados em R\$ (conforme Quadro 1), e, no texto, fizemos a transformação à razão de R\$ 1,00: US\$ 1,00, diferentemente da taxa de câmbio do começo de setembro, onde R\$ 0,90: US\$ 1,00. Assim, os dados em dólares referentes ao Plano de Safra 1994/95 estão, na verdade, subestimados em cerca de 10%.

- algodão terá um aumento de 10% no preço de garantia, em dezembro próximo. Foram também reajustados os preços mínimos de produtos importantes a nível regional, como cera de carnaúba, juta, malva, sisal e uva. O Governo comprometeu-se a revisar todos esses preços em 1^o de fevereiro de 1995, quando tem início a comercialização da safra de verão;
- e) o teto para o Valor Básico de Custeio (VBC) será de US\$ 240 mil por produto/beneficiário final. Poderão assegurar o teto máximo os produtores de arroz, feijão, milho e soja, desde que apresentem um projeto técnico capaz de garantir um aumento de produtividade igual ou superior a 5% sobre a produtividade média obtida nas três últimas safras normais;
- f) o sistema de equivalência-produto, até então usado para o algodão, o arroz, o feijão, a mandioca, o milho e o trigo, foi estendido à soja. Pela equivalência, o produtor, quando contrai uma dívida, pode convertê-la em sacas (até o limite de US\$ 240 mil) mais a taxa de juros. Quando for quitá-la, ele paga o equivalente às mesmas sacas. No caso de a valorização da dívida superar a do produto agrícola, o Tesouro Nacional arca com a diferença;
- g) o Governo propõe-se a editar uma medida provisória, estendendo a equalização das taxas de juros — até então restrita aos empréstimos do Banco do Brasil — aos bancos privados.² Através da equalização, o Tesouro Nacional paga a diferença entre a taxa de juros cobrada dos produtores rurais e o custo, para os bancos, da captação do dinheiro. O Governo estimou que os recursos passíveis de equalização atingirão US\$ 2 bilhões, isto é, 35% do volume total do crédito rural oficial.

2 - Sobre as fontes de financiamento à agricultura

Como não poderia deixar de ser, uma das questões que mais preocupa o setor agrícola às vésperas do início do plantio é o volume do crédito oficial destinado à realização da safra. No Brasil, desde a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) no final da década de 60, a quantidade de recursos oficiais destinada ao financiamento da agricultura tem oscilado em função da situação conjuntural da economia, ou, mais especificamente, da capacidade de se gerarem recursos de fontes não inflacionárias.

No começo dos anos 70, os fundos para financiar o Setor Primário eram oriundos, basicamente, de três fontes: (a) saldo dos depósitos à vista do Banco do Brasil; (b) saldo dos depósitos à vista dos bancos privados (exigibilidades bancárias), e (c) recursos dos fundos e programas agrícolas administrados pelo Banco Central, advindos da receita fiscal, como o Imposto de Exportação, e do financiamento obtido junto a organismos internacionais, como o BID e o Banco Mundial (DELGADO, 1985).

Naquela época, o crescimento vertiginoso da economia brasileira, concomitantemente a uma taxa de inflação relativamente baixa, assegurava o crescimento dos depósitos à vista. Ademais, a liquidez no mercado internacional permitia ao País obter

² A medida provisória foi editada em 14.09.94.

expressivo volume de recursos externos. Por isso, os financiamentos concedidos ao setor agrícola saltaram de US\$ 4,4 bilhões em 1970 para US\$ 11,2 bilhões em 1974.

O primeiro "choque do petróleo" — no final de 1973 — não foi suficiente para arrefecer o ritmo de crescimento do crédito rural. Através dos chamados petrodólares, o País equilibrou o seu balanço de pagamentos — ainda que à custa do aumento da dívida externa —, manteve o crescimento de sua economia — mesmo que com taxas menores relativamente às do período anterior —, e até a retomada gradual do processo inflacionário não impediu que o volume de recursos destinados à agricultura mantivesse sua evolução até 1980, quando alcançou cerca de US\$ 20 bilhões, ou seja, 49% do PIB agrícola da época.

A partir daí, a situação inverteu-se completamente. Com efeito, o segundo "choque do petróleo" e o "choque dos juros" (1979-80) obrigou a economia nacional a entrar num processo de ajustamento, que incluiu, dentre outras medidas, o arrocho creditício. Além disso, o recrudescimento acelerado da inflação restringiu drasticamente o volume dos depósitos à vista. Sem a poupança externa e com as fontes de financiamento internas sendo sistematicamente diminuídas, o volume do crédito agrícola despencou. Ele caiu de US\$ 20 bilhões em 1980 para US\$ 8 bilhões em 1984, recuperou-se um pouco nos dois anos seguintes e voltou a cair a partir de 1987, mantendo-se, nos anos 90, em patamares próximos a US\$ 5 bilhões, isto é, pouco menos que os US\$ 5,65 bilhões previstos para a safra 1994/95.

O comportamento dos subsídios embutidos nos contratos de financiamento agrícola apresentou uma trajetória semelhante à do volume do crédito. O subsídio cresceu entre 1970 e 1979, quando atingiu, em termos reais, o seu maior valor. A partir de 1980, o Governo iniciou uma política de retirada gradual dos subsídios explícitos, o que perdurou até 1984, quando eles foram completamente extintos. Daí em diante os contratos de empréstimos passaram a prever correção monetária plena; mantiveram-se apenas as taxas de juros normalmente inferiores às praticadas no mercado livre.³ A redução dos subsídios decorreu fundamentalmente da elevação dos custos de captação dos recursos transferidos à agricultura. Segundo a FEBRABAN, em 1992 90% do dinheiro aplicado no setor provinha da Poupança Rural, dos Depósitos Especiais Remunerados, dos Certificados de Depósitos Bancários (CDBs) e dos Fundos de *Commodities* (FEBRABAN, 1993, p. 3).⁴

No Plano de Safra 1994/95, a eliminação da TR para os miniprodutores e sua redução para os pequenos e a incorporação da soja à PGPM criaram, potencialmente, a possibilidade de que os gastos com subsídios sejam superiores aos das últimas safras. Sobre esse assunto, voltaremos a tratar mais adiante.

³ Aqui é preciso esclarecer uma questão relevante, que diz respeito à qualificação dos subsídios. Dada a polêmica existente em torno do tema, resolvemos arbitrar da seguinte maneira: toda vez que, ao fim do contrato de financiamento, os produtores rurais não pagam a correção monetária plena — *grossa modo*, a inflação do período —, consideramos que existe um subsídio explícito, cujo volume é determinado pela diferença entre o valor da correção monetária e o valor efetivamente pago pelos agricultores. Uma outra situação é aquela onde os produtores, após o final do contrato, restituem a correção monetária plena e, além disso, pagam taxas de juros favorecidas, isto é, inferiores ao custo do dinheiro para os bancos. Isso acontece, por exemplo, quando um agente financeiro capta no mercado recursos a um custo de correção monetária mais 18% de juros ao ano e transfere ao produtor cobrando-lhe correção monetária mais 11% ao ano. Se o Governo restituir ao agente financeiro essa diferença — no exemplo, de 7% —, ele estará, indiretamente, subsidiando a agricultura. A isso denominamos subsídio implícito.

⁴ Para uma análise mais detalhada sobre o desenvolvimento e a crise do Sistema Nacional de Crédito Rural, ver Garcia, (1993, p. 514 e seg.).

Por enquanto, vejamos um outro fenômeno que acontecia à medida que o crédito oficial ia se tornando escasso e caro. Em primeiro lugar, e na medida do possível, os produtores rurais passaram a utilizar recursos próprios. Mas, também, tiveram acesso a outras fontes de financiamento. Sobre essas fontes alternativas, à margem do sistema oficial de crédito, as informações de que dispusemos não são precisas nem quanto ao volume, nem quanto às fontes propriamente ditas. De qualquer forma, cabem alguns registros para que possamos ter idéia de sua extensão e da possibilidade de sua concretização na safra que ora se inicia.

Em junho deste ano, numa matéria publicada pelo jornal *Gazeta Mercantil* (4, 6.6.94, p. 15), Nelson Martin, pesquisador do Instituto de Economia Agrícola da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, relata um trabalho realizado pelo órgão, mostrando a evolução positiva dos preços agrícolas nos últimos dois anos. À certa altura, ele afirma: "(...) dos US\$ 28 bilhões necessários para custear a produção nacional neste ano, o Governo só ofereceu US\$ 4 bilhões, que ainda não foram totalmente utilizados pelos produtores". Mais adiante, acrescenta que "(...) hoje em dia os produtores dependem muito menos do Crédito Rural para custear a produção, já que, há cinco anos atrás, cerca de 60% da produção era financiada".

Ainda no decorrer de junho, uma outra matéria publicada na imprensa (ZH, 27.6.94, p. 30) revelava o Plano de Safra 1994/95 proposto pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Na ocasião, essa companhia propunha uma alocação de recursos, para a referida safra, da ordem de US\$ 7,6 bilhões, afirmando que isso "(...) seria suficiente para financiar, em média, 35% das necessidades do setor agrícola". Depreende-se daí que a necessidade total de recursos para financiar a próxima safra seria de cerca de US\$ 21,7 bilhões. Por outro lado, se um mês e meio depois o Governo anunciava a intenção de proporcionar ao setor crédito no valor de aproximadamente US\$ 5,65 bilhões, tem-se a pergunta: de onde virá o restante dos recursos?

Ao analisar a evolução da produção agrícola durante a década de 80 — que passou de 55 para 70 milhões de toneladas de grãos —, paralelamente ao desmoronamento do sistema oficial de crédito, Walter Soboll afirma que

"(...) as estimativas do complexo agroindustrial (CAI) para as necessidades de recursos movimentados pelo setor agropecuário a nível de mercado (produtos primários) somam, conforme a Agroceres (Empresa Produtora de Sementes e Matrízes), US\$ 20,8 bilhões. O Sistema de Crédito Rural financia apenas US\$ 4 a 5 bilhões anualmente, segundo dados do BACEN. Desta forma, o rombo dos recursos é coberto pela iniciativa privada, principalmente pelos exportadores, que antecipam aos produtores cerca de US\$ 3,5 bilhões, conforme dados da Anec (Associação Nacional de Exportadores de Cereais), restando cerca de US\$ 10 bilhões para o mercado das indústrias de transformação e cooperativas, que antecipam suas compras para garantir o suprimento, financiando a produção ou adiantando insumos" (SOBOLL, 1993, p. 92).

Para a safra 1994/95, os recursos oriundos dessas fontes alternativas de financiamento deverão tornar-se mais restritos. Isto porque, dada a defasagem cambial, as empresas exportadoras estão tendo dificuldades em financiar os agricultores. Ademais, as indústrias processadoras deverão reduzir a aquisição da soja verde — compra no plantio para entregar na colheita —, uma vez que muitos produtores não honraram seus compromissos da safra 1993/94. Prova disso é que, em setembro de 1993, cerca de

30% da safra futura da soja já havia sido comercializada, ao passo que, neste ano, até setembro, a expectativa é de que nem 15% da próxima safra esteja negociada (GM, 29.7.94, p.13). Dessa forma, como a soja está voltando à PGPM, é provável que na safra 1994/95 um significativo número de agricultores retorne ao sistema oficial de crédito, isto se os recursos forem liberados em tempo hábil.

Uma outra alternativa são os programas de financiamento incentivados pelos governos estaduais, como o "panela cheia" no Paraná e o "troca-troca" no Rio Grande do Sul. No caso do "troca-troca", por exemplo, a cooperativa fornece os insumos aos produtores e recebe o pagamento em produto na época da colheita. Entretanto esse programa tende a ser mais utilizado quando ocorre atraso na liberação de verbas do crédito oficial. Isto porque o "troca-troca" se constitui num contrato de risco para as cooperativas, uma vez que não há seguro no caso de frustração de safra, ao contrário do crédito oficial, que tem garantia de cobertura pelo Proagro.

3 - Preços agrícolas e capacidade de autofinanciamento

De uma maneira geral, o comportamento dos preços agrícolas tem evoluído satisfatoriamente nos últimos dois anos. O já referido estudo do Instituto de Economia Agrícola aponta um crescimento desses preços de 17%, em termos reais, entre o final de 1992 e meados de 1994 (GM, 4, 6.6.94, p.15).

Ainda em termos de preços de mercado, a comercialização da safra 1993/94 apresentou pequenos "desvios" em relação ao que acontece costumeiramente. Com efeito, o declínio dos preços recebidos pelos produtores durante o período de comercialização da safra de verão (dez.-jun.) não se manifestou de forma constante. Aconteceram exceções nos meses de dezembro de 1993 e março, maio e junho de 1994, quando o crescimento dos preços agrícolas acompanhou e, em alguns casos, até superou a inflação registrada no período. Apesar da boa safra, o comportamento dos preços internacionais "puxou" um pouco os preços internos, que foram arrefecendo à medida que as sucessivas previsões iam indicando uma safra sem maiores sobressaltos nos EUA. Além disso, colaboraram também para a boa *performance* dos preços agrícolas a cautela dos produtores às vésperas da implantação das três fases do Plano Real (dezembro, março e julho), algumas geadas do Centro-Sul do País e a indefinição quanto ao Plano de Safra 1994/95, que só veio ao conhecimento público em 11 de agosto (MELO, 1994, p.7).

Entretanto esses pequenos "desvios" não foram suficientes para alterar o comportamento sazonal dos preços agrícolas. Levantamentos realizados pelo Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas mostraram que, considerando-se o período janeiro-maio de 1994, enquanto a inflação medida pelo Índice Geral de Preços (IGP-DI) variou 488,8%, o Índice de Preços Recebidos pelos Produtores (IPR) acumulou 448,5%. A evolução dos preços da lavoura superou à dos preços dos produtos animais — 463,5% contra 419,5% (GM, 27.6.94, p.16). Mas, considerando-se a safra recorde de 76 milhões de toneladas, o diferencial entre os preços agrícolas e os preços em geral no período de comercialização até que não foi tão expressivo.

Isso, de certa forma, aparece num estudo da CONAB, baseado na safra 1993/94, visando determinar a capacidade de autofinanciamento da agricultura nacional para a safra 1994/95. Na oportunidade, adotou-se o conceito de renda líquida como resultante da receita bruta (estimada a partir do preço real médio obtido pelos agricultores quando

da comercialização da safra 1993/94) subtraídos os gastos com plantio, fretes, custos financeiros e depreciação das máquinas e benfeitorias.

Por esse estudo, depreende-se que, de uma forma geral e considerando-se os principais grãos da safra de verão — feijão, soja, arroz e milho —, os produtores rurais obtiveram, em 1994 comparativamente ao ano anterior, melhores preços de mercado e alguns ganhos de produtividade. Assim, subtraídos os gastos mencionados acima, chega-se à conclusão de que cresceu expressivamente a capacidade de autofinanciamento dos produtores de feijão, em menor escala a dos produtores de arroz, e houve um pequeno decréscimo na capacidade de autofinanciamento dos produtores de soja e milho.

Os preços do feijão subiram, em média, de US\$ 22,8 a saca de 60 quilos na safra 1992/93 para US\$ 37,59 na safra ora comercializada, expressando, assim, um ganho, em termos reais, de 64,8%. Acrescentando-se a isso um ganho de produtividade de 1,38% e deduzidas as despesas com o plantio, frete, custos financeiros e depreciação, a CONAB concluiu que os produtores de feijão obtiveram, no ano em curso, uma renda líquida, por hectare, de US\$ 278,5. Com ela, poderiam tranquilamente financiar o custeio da próxima safra, estimado em US\$ 190,9 por hectare.

Na análise do arroz irrigado, demonstra-se também que houve ganho real em termos de preços, visto que estes se elevaram, em média, de US\$ 8,31 na safra 1992/93 para US\$ 9,9 por saco de 50 quilos na atual safra. Essa elevação do preço mais do que compensou a queda de produtividade (avaliada em 6,7%) e o aumento dos custos dos orizicultores, permitindo um crescimento de sua capacidade de autofinanciamento: foi de 50,1% do VBC por hectare na atual safra e será de 66,6% na de safra 1994/95.

No caso do milho, os dados pesquisados mostraram uma pequena queda na capacidade de autofinanciamento dos produtores: ela foi de 34,8% na atual safra e, estima-se, será de 32,6% na próxima safra. Ou seja, a renda líquida advinda da safra 1992/93 permitiu aos plantadores de milho a utilização de recursos próprios, da ordem de 34% (do VBC por hectare plantado) na safra 1993/94. Como a renda líquida diminuiu na comercialização da atual safra, espera-se uma queda de aproximadamente 2% na capacidade de autofinanciamento. E o interessante é que essa redução da renda não decorreu do comportamento dos preços (cresceram, em termos reais, 4,5%), nem do da produtividade (elevação de 0,8%), mas do aumento das despesas, que evoluíram, em termos reais, em 11,8%.

Os indicadores para a soja apresentaram expressivas variações no período analisado. Na safra 1993/94, apesar do bom desempenho dos preços (crescimento real de 16,2% em relação à média do ano-safra anterior) e, até certo ponto, da produtividade (elevação de 2,4%), a renda líquida diminuiu. Isto porque o crescimento da receita bruta foi insuficiente para cobrir a evolução dos custos dos sojicultores, que aumentaram em 23,3%. Assim, a capacidade de autofinanciamento para a safra 1994/95 caiu quatro pontos percentuais em relação à safra anterior, passando de 31% para 27% (CONAB, 1994).

4 - Equivalência-produto, equalização dos juros e subsídios: os ajustes negociados

Um dos maiores problemas que o Governo teve de equacionar quando da elaboração do Plano de Safra 1994/95 foi o da compatibilização entre o custo de captação dos recursos obtidos pelos agentes financeiros e as taxas a serem cobradas

dos produtores rurais. Atualmente, o crédito oficial destinado à agricultura provém da Poupança Rural, das exigibilidades bancárias (25% dos depósitos à vista), dos Depósitos Especiais Remunerados, dos Fundos de *Commodities*, de Recursos Livres e do Tesouro Nacional. Afora o dinheiro proveniente do Tesouro Nacional, os demais recursos exigem um determinado custo, quando de sua captação pelas instituições financeiras. Mesmo os depósitos à vista, que, em tese, teriam um custo de captação zero, segundo os bancos envolvidos na sua gestão eles apresentam um custo administrativo que alcança cerca de 9% ao ano (ZH, 5.8.94, p.28). No caso da poupança, por exemplo, os bancos pagam aos poupadores a TR mais 6% de juros ao ano. Dessa forma, caso o Governo se propusesse a repassar esses custos aos produtores rurais teria, necessariamente, de reajustar os preços mínimos na mesma proporção da TR, sob pena de criar uma distorção com flagrante prejuízo para os agricultores, que teriam seus débitos corrigidos, mas não seus preços.

A "solução" do impasse foi sendo resolvida pouco a pouco, certamente que não sem muita discussão, envolvendo autoridades governamentais, agentes financeiros e representantes dos produtores rurais. O Governo não abriu mão de congelar os preços mínimos por uma razão óbvia: um dos pilares do Plano Real, talvez o mais importante, era justamente o da desindexação da economia. Como então justificar perante a sociedade que um setor da economia deveria manter seus preços indexados? Por essa razão, no Plano de Safra 1994/95, os preços mínimos ficaram congelados. Todavia o Governo — confiando, mas não tanto, no êxito do Plano Real — comprometeu-se a rever essa medida em fevereiro de 1995, quando terá início a comercialização da safra de verão.

A outra ponta do problema, o da manutenção ou não da correção monetária (TR) nos contratos de crédito rural, também foi amplamente debatida ao longo de todo o primeiro semestre deste ano. E, uma vez mais, o debate centrou-se na tentativa de ajustar as metas do Plano Real com a necessidade de financiar o setor agrícola de modo razoavelmente satisfatório. O Ministro da Agricultura, respaldado pela bancada ruralista no Congresso e demais lideranças do campo, bem que tentou retirar a TR dos contratos de crédito agrícola. Argumentou que com a estabilização da economia cresceriam os depósitos à vista e que, elevando-se as exigibilidades de 25% para 30% ou 35%, os produtores poderiam dispor de cerca de US\$ 2,5 bilhões a um custo, segundo ele, próximo a zero (GM, 5.7.94, p.14).

Essa proposta, além, obviamente, de ser bombardeada pelos bancos, sofreu também restrições dos técnicos do Ministério da Fazenda, receosos de que o crédito barato gerasse uma expansão desmesurada da base monetária, implodindo o Plano Real. Estudou-se, ainda, a possibilidade de eliminar a TR da poupança. Essa alternativa sequer foi levada muito a sério: a triste lembrança da explosão do consumo no Plano Cruzado eliminou qualquer possibilidade de executá-la. Nesse caso, não só se teria uma pressão inflacionária muito forte, como também os recursos da poupança diminuiriam sensivelmente.

⁵ Aliás, esse descasamento entre custo dos empréstimos e preços mínimos já havia ocorrido na época do Plano Collor e gerado uma polêmica que se estende até hoje, sem que as partes envolvidas tenham chegado a um acordo definitivo. Ver Silva (1994).

Assim é que o Governo chegou a uma solução alternativa, que, se não agradou a todos, pelo menos amenizou os focos de descontentamento: como já foi mencionado, para a safra 1994/95, os miniprodutores estarão isentos da TR e pagarão 6% de juros ao ano; os pequenos produtores pagarão 50% da TR acrescidos dos mesmos 6% de juros; já os médios e os grandes produtores pagarão a TR integral e 11% de juros ao ano. Além disso, manteve-se a equivalência-produto para o algodão, o arroz, o feijão, a mandioca, o milho e o trigo, além da soja, que voltou a fazer parte da PGPM. O Governo comprometeu-se, ainda, a continuar com a política de equalização das taxas de juros para os bancos oficiais e a estendê-la aos bancos privados (como de fato o fez, um mês depois do anúncio do Plano). Ademais, foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção (Provape), tendo como meta atingir pequenos produtores que não tenham acesso à política oficial de crédito. Estes não pagarão TR, e a taxa de juros será de 4% ao ano.

Em relação à safra passada, quando todos os produtores pagaram TR e juros diferenciados de acordo com o porte de cada um, o Plano ora divulgado cria, potencialmente, a possibilidade de aumento dos subsídios, não só pela eliminação total ou parcial da TR para mini e pequenos produtores, como também pela incorporação da soja às políticas de equivalência-produto e de equalização das taxas de juros.

Agora, quanto ao volume dos subsídios, este dependerá do comportamento futuro de uma série de variáveis, como tentaremos demonstrar a seguir.⁶

O plano prevê recursos do Tesouro Nacional da ordem de US\$ 250 milhões para mini e pequenos produtores (Quadro 1). Nesse caso, os subsídios embutidos nos contratos de financiamento aumentarão à medida que crescer o valor da TR e/ou o diferencial entre os juros pagos pelos agricultores — 6% ao ano — e os juros praticados a nível de mercado.

Já os recursos passíveis de serem obtidos através da equivalência-produto (até o limite de US\$ 240.000 por lavoura/beneficiário) alcançam a soma de US\$ 4,54 bilhões, sendo US\$ 2 bilhões de recursos equalizáveis. Pela equivalência-produto, quando vai contratar o financiamento, o produtor transforma o débito no equivalente a sacas do produto (valor total/preço mínimo), devendo repor, no final do empréstimo, o equivalente ao mesmo número de sacas contratadas. Assim, se o preço mínimo entre o início e o término do financiamento não se valorizar na mesma proporção da correção monetária mais juros, o produtor entrega ao agente financeiro uma quantia inferior àquela que este deveria receber. Então, o banco recebe a complementação — o diferencial — através do Tesouro Nacional.

Dessa forma, somente em fevereiro, quando o preço mínimo deverá ser reajustado, poder-se-á estimar o montante dos subsídios, se houver. Mas é óbvio que o reajuste do preço de garantia deverá, em última instância, ser balizado pelo comportamento do preço de mercado. Porque, se o Governo elevar sobremaneira o preço mínimo, poderá ver-se livre dos subsídios num primeiro momento, mas terá de arcar com a compra de um grande volume de produção e depois revendê-lo ao mercado por um preço inferior ao da aquisição.

⁶ De acordo com o arbitrado anteriormente (nota 3), a política de eliminação e/ou redução da TR ocasionará subsídios explícitos, a política equivalência-produto poderá gerar subsídios explícitos e/ou implícitos, e a política de equalização das taxas de juros, criar subsídios implícitos.

Fontes de recursos, volume, beneficiários, destinação, encargos, equivalência e equalização de taxas do Crédito Rural da safra 1994/95.

FONTES DE RECURSOS	VOLUME DE RECURSOS ESTIMADO (R\$)	BENEFICIÁRIOS	DESTINAÇÃO (finalidades)	ENCARGOS FINANCEIROS	EQUIVALÊNCIA EM PRODUTO	EQUALIZAÇÃO DE TAXAS
Tesouro Nacional	250 milhões	Exclusivamente mini e pequenos produtores, ou crédito direto, ou via repasse a cooperativas.	Todas as modalidades de crédito rural, sem restrições (custeio agrícola e pecuária, investimento e comercialização).	Miniprodutor taxa fixa de 6% ao ano. Pequeno produtor 50% da TR acrescida de 6% ao ano.	Sim, nos moldes da Resolução nº 2.009, para algodão, arroz, feijão, mandioca, milho, soja e trigo.	Não
Exigibilidade do Manual de Crédito Rural (MCR), 6.2	300 milhões	Todos os produtores e suas cooperativas.	Prioridades do MCR, 6.2.16	TR acrescida da taxa efetiva de juros de 11% ao ano.	Sim, idem até o limite de R\$ 240 mil.	Não
Depósitos à vista: 50% para pequenos e 50% para os demais.	300 milhões	Pequenos produtores em crédito direto ou via repasse a cooperativas	Todas as modalidades de crédito rural, sem restrições (custeio agrícola e pecuária, investimento e comercialização).	50% da TR acrescida de 6% ao ano.	Sim, idem.	Não
Poupança Rural	1.000 milhões	Todos os produtores e suas cooperativas.	Prioridades do MCR, 6.2.16	Índice de remuneração básica da poupança, acrescido da taxa efetiva de juros de 11% ao ano.	Sim, idem até o limite de R\$ 240 mil.	Não
Depósitos Especiais Remunerados (DER)	700 milhões	Todos os produtores e suas cooperativas.	Todas as modalidades de crédito rural, sem restrições (custeio agrícola e pecuária, investimento e comercialização).	TR acrescida da taxa efetiva de juros de 11% ao ano.	Sim, idem até o limite de R\$ 240 mil.	Não
Fundo de Commodities	300 milhões	Todos os produtores e suas cooperativas.	Todas as modalidades de crédito rural, sem restrições.	Livremente pactuados.	Não	Não
Recursos Livres	560 milhões	Todos os produtores e suas cooperativas.	Todas as modalidades de crédito rural, sem restrições.	Livremente pactuados.	Não	Não
	240 milhões	Todos os produtores e suas cooperativas.	Prioridades do MCR, 6.2.16	TR acrescida da taxa efetiva de juros de 11% ao ano.	Sim, idem até o limite de R\$ 240 mil.	Não
Recursos Equalizáveis	2 bilhões	Todos os produtores e suas cooperativas.	Prioridades do MCR, 6.2.16	TR acrescida da taxa efetiva de juros de 11% ao ano.	Sim, idem até o limite de R\$ 240 mil.	Sim

FONTE: Ministério da Agricultura.

O Plano de Safra 1994/95 prevê ainda recursos equalizáveis da ordem de US\$ 2 bilhões. Criado há cerca de dois anos atrás, o sistema de equalização da taxa de juros foi mais um mecanismo que o Governo encontrou para carrear recursos ao setor agrícola, resguardando, ao mesmo tempo, a rentabilidade dos agentes financeiros. Até a safra 1993/94, a equalização era realizada apenas nas operações dos bancos oficiais, leia-se Banco do Brasil. Isso acontecia quando o banco repassava ao setor rural uma quantidade de recursos superior àquela a que está obrigado por lei. Sobre esses recursos adicionais, o Tesouro Nacional cobria a diferença entre o custo dos empréstimos para o banco e as taxas cobradas dos agricultores. Assim, por exemplo, no ano-safra 1993/94, os custos de captação e operacionais do Banco do Brasil indicavam que ele não poderia emprestar dinheiro, sob pena de ter prejuízo, por menos do que a variação da TR mais 18,2% de juros ao ano (ZH, 1.6.94, p.30). Como os empréstimos agrícolas naquela ocasião eram remunerados com TR mais, no máximo, 12,5% ao ano, o Tesouro Nacional cobria a diferença. Daí a expressão "equalização das taxas de juros".

Para a safra 1994/95, o Governo pretende estender o sistema de equalização aos bancos privados. Nesse sentido, o Presidente Itamar Franco assinou, em meados de setembro, uma medida provisória autorizando o Tesouro Nacional a dar "subvenção econômica nas operações de crédito rural realizadas pelas instituições financeiras privadas". Trata-se de mais uma tentativa de atrair os bancos privados para o financiamento à agricultura. No caso, a colaborarem para que a meta de US\$ 2 bilhões de recursos equalizáveis seja atingida. Entretanto existe uma grande resistência desses bancos em aderirem à proposta. Em primeiro lugar, eles alegam que o Governo ainda não pagou uma dívida do Proagro avaliada em US\$ 230 milhões. Ademais, lembram que, em 1995, o País terá novos governantes que poderão ou não honrar os compromissos assumidos pelos atuais (ZH, 5.8.94, p.28). Em suma, parece que os recursos equalizáveis, se vierem, mais uma vez virão do Banco do Brasil. De outro lado, o montante de subsídios necessários para realizar a equalização dependerá do volume de recursos efetivamente contratado através desse sistema e dos custos, para os agentes financeiros, da captação e do gerenciamento desse dinheiro.

Quanto ao total dos subsídios para a safra 1994/95 — via isenção da TR, equivalência e equalização —, as "apostas" variam entre US\$ 600 e US\$ 1,2 bilhão, que, convenhamos, se tratam de valores irrisórios quando comparados com os dispêndios alocados de forma subsidiada na agricultura, na maioria dos países desenvolvidos, e com o volume de recursos que o complexo agroindustrial movimenta anualmente na economia brasileira (estimado em 35% a 40% do PIB). Ademais, garantindo a efetiva concretização do financiamento para a safra de verão, o Governo estará plantando, agora, frutos que mais adiante poderão auxiliar na sustentação do Plano Real.

Bibliografia

- CONAB (1994). **Renda líquida da agricultura**. (documento de circulação interna).
- DELGADO, Guilherme da Costa (1985). **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-85**. São Paulo: Icone/UNICAMP.
- FEDERAÇÃO BRASILEIRA DAS ASSOCIAÇÕES DE BANCOS (1993). **Financiamento corrigido com base na equivalência-produto**. São Paulo.

- GARCIA, Álvaro Antonio (1993). Desenvolvimento e Crise da Agricultura Gaúcha: 1970-1990. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.24, n.2, p.514-540.
- GAZETA MERCANTIL (27.6.94). Setor não será obstáculo ao Plano. São Paulo, p.16.
- GAZETA MERCANTIL (29.7.94). Produtores criticam correção. São Paulo, p.13.
- GAZETA MERCANTIL (4, 6.6.94). Preços agrícolas recuperam-se e produtores ganham em rentabilidade. São Paulo. p.15.
- GAZETA MERCANTIL (5.7.94). Guazzelli quer modificar a exigibilidade. São Paulo, p.14.
- MELO, Fernando Homem de (1994). Agricultura. **Informações FIPE**, São Paulo, p.7, ago.
- SILVA, Paulo Roberto Nunes da (1994). Agricultura: o endividamento e o Plano Real. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.22, n.2, p.40-53.
- SOBOLL, Walter (1993). Novos Caminhos para o Financiamento da Produção Agropecuária. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.7, n.3, p.85-93, jul./set.
- ZERO HORA (1.6.94). Tesouro poderá bancar o custo dos financiamentos. Porto Alegre. p.30.
- ZERO HORA (27.6.94). CONAB prevê US\$ 7,6 bilhões para a safra. Porto Alegre. p.30.
- ZERO HORA (5.8.94). Bancos privados não querem dar financiamento sem garantia total. Porto Alegre. p.28.